

La *vieja nueva* agenda de la educación en el MERCOSUR

Daniela Perrotta

Introducción¹

La agenda de educación ha estado presente en el acuerdo de integración regional del MERCOSUR desde su creación en el año 1991 –comenzando a funcionar de manera formal a partir del primer semestre del año siguiente–. Esta situación le imprimió una característica distintiva a su devenir, ya que la cambiante orientación general del proceso de integración regional presenta, en la actualidad, rasgos contradictorios y en pugna. Por un lado, hay un proyecto político o modelo de integración regional concebido en términos solidarios en pos del objetivo político de consolidar la autonomía política y propender al desarrollo integral de la región y los países que la componen –o momento de regionalismo post-hegemónico al decir de Riggirozzi y Tussie (2012)–. Por el otro, persiste el proyecto político que se

tornó hegemónico en sus primeros diez años de funcionamiento, alineado bajo el dogma neoliberal y que considera a la integración como sinónimo de liberalización comercial, tornando a la política de reducción de barreras arancelarias y regulatorias al comercio y los capitales como un fin en sí mismo –regionalismo hegemónico (Riggirozzi y Tussie, 2012) o regionalismo neoliberal (Perrotta, 2012a)–.

En este marco se ha desarrollado la agenda educativa del MERCOSUR: nace a inicios de los noventas como una agenda “nueva” para el momento de creación del regionalismo abierto o nuevo regionalismo –dos etiquetas prescriptivas para la “forma de insertarse en el mundo” por esos años–. Su novedad radica en ser una agenda de integración “potencialmente” positiva: vale recordar, junto con Scharpf (2001), que la integración positiva es

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Mg. Ciencias Sociales con orientación en educación (FLACSO-Argentina). Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO-Argentina). Docente e investigadora en la UBA. Becaria post-doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnica de la República Argentina (CONICET). Coordinadora del proyecto de extensión “Identidad MERCOSUR”.

1. Este trabajo amplía y actualiza dos documentos previos (Perrotta, 2011, 2012b) y se enmarca en la investigación que se realizó durante los estudios doctorales (Perrotta 2013).

aquella que permite la conformación de una comunidad de intereses y se vale, para ello, no sólo de una voluntad política explícita que legitime las medidas de este tenor, sino que, además, del acuerdo de los gobiernos nacionales en las instituciones regionales. La contracara de este proceso se define como integración negativa, consistente en aquellas medidas que tienden a la progresiva liberalización de los bienes y servicios, capitales y personas. La integración positiva abona, entonces, al proceso de “construcción de región” (Hettne y Söderbaum, 2002; Warleigh-Lack, 2006 y Warleigh-Lack y Van Langenhove, 2010). Resulta, como veremos en el trabajo, que su potencialidad para erigirse en agenda positiva reside, primero, en los objetivos programáticos que se coloca y, segundo, en las características actuales (de la última década) del proceso de integración mercosuriano. Durante el MERCOSUR de los años noventa, este potencial fue opacado por un acuerdo de integración regional que obturaba agendas no comerciales pero, además, porque la educación quedó presa (domésticamente y, por consecuencia, también regionalmente) de los procesos de mercantilización y privatización. Entonces, entre los condicionantes para su desarrollo en términos “positivos” se encontró no sólo una arquitectura político-institucional limitante sino que, también, un contexto social, político, económico y cultural (el paradigma neoliberal) que constreñía visiones que se alejasen del “reformismo estructural” de esos años. Conforme avanzó el MERCOSUR y su Sector Educativo (SEM), se abrieron posibilida-

des para una integración solidaria y positiva. El desafío consiste, en nuestros días, cómo saldar los resabios de la época anterior y, al mismo tiempo, consolidar la nueva orientación.

Sobre estas premisas, el objetivo consiste analizar el desarrollo de la agenda educativa del MERCOSUR en sus más de veinte años de funcionamiento indagando los avances y los desafíos de su dimensión político-institucional para dar cuenta de sus limitaciones y potencialidades. Respecto de la dimensión político-institucional, se abordan: la arquitectura institucional, la articulación con el nivel nacional de formación de políticas públicas, la interacción con otras instancias regionales, la participación de actores no gubernamentales y el relacionamiento con el proceso político general.

Para encaminar esta tarea, se da inicio con un primer apartado dedicado a la presentación del MERCOSUR y su devenir. Esto permite entrever la existencia de esos dos proyectos políticos de región y las tensiones que imprime a esta agenda de política, en especial. La idea de tensión es de suma importancia para comprender estos fenómenos complejos ya que un mismo proceso puede mostrar rasgos a favor de, por lo menos, dos tipos de regionalismo educativo (uno solidario y otro competitivo), según cómo se diriman las correlaciones de fuerza entre el mercado, la sociedad y el Estado. En este sentido, y como forma de delimitar este estudio, parto de la consideración de que los procesos de integración regional constituyen la arena política en la cual se dirimen estas relaciones y los resultados,

en términos de diagramaciones institucionales y programas y políticas regionales, dan cuenta de los modelos preferidos en tanto forma de sobrellevar los procesos de globalización.

Esta conceptualización se afirma en la consideración expuesta por Aldo Ferrer (2008) sobre la relación existente entre la densidad nacional y la densidad regional: la particularidad del proceso de integración regional del MERCOSUR consiste en la forma en que cada Estado resuelve su propio desarrollo nacional, la modalidad de inserción internacional que la unidad regional plantea y cómo es abordado el problema de asimetrías entre los países que componen el bloque de integración. Consecuentemente, la manera particular por la que cada Estado –más específicamente, cada gobierno nacional– encamina su modelo de desarrollo es relevante al momento de analizar la forma que adquiere el proceso de integración regional. Durante la década de los años noventa, la decisión de cada gobierno fue la apertura comercial irrestricta –al unísono de las recomendaciones de los organismos internacionales de crédito y la ideología neoliberal imperante–; no es de extrañar, entonces, que la orientación del MERCOSUR de los noventa coincida con estos modelos nacionales bajo el común denominador de abrir mercados para lograr el crecimiento económico. Asimismo, un cambio de época –en palabras de Rafael Correa (2007)– en las orientaciones políticas de (los gobiernos de) la región, habilitaría la conformación de una densidad nacional diferente, junto con su consecuente densidad regional.

De la misma forma, Carlos Vilas (2011)

afirma que la relación que se establece entre el Estado y el mercado en diversos momentos históricos permiten determinar diversos tipos de intervención estatal: las opciones por priorizar sectores vinculados a la (agro)exportación se vinculan a la noción de “Estado Mínimo” y se anidan, entonces, a las preferencias por un esquema de integración liviano; mientras que en los momentos históricos donde la correlación de fuerzas permiten la incorporación de grupos y actores sociales más variados tiende a corresponderse con modelos de intervención estatal mayores, ergo, con esquemas de integración que se adecúen a la nueva redistribución social de la riqueza. Por lo tanto, entender al Estado como espacio institucional en el cual se desenvuelve la lucha política de clases y grupos sociales es vital para comprender las opciones que cada gobierno realiza respecto de la forma de integración regional, como un elemento adicional y en consonancia a su visión ideológica más general. Suele reducirse al Estado como sector público, esto es, al conjunto de aparatos de gestión y agencias (burocráticas, judiciales, coactivas, etc.). Al dotar de una asepsia y neutralidad aparente a “la gestión” y a “lo técnico” se intenta separar el carácter político del sector público, pero en la red institucional de órganos y procesos por el cual el Estado define objetivos y metas, moviliza recursos, define estímulos, resuelve conflictos e impone sanciones, se despliega la lucha política de diferentes grupos y clases sociales que pugnan por que sus intereses sectoriales puedan ser articulados como un interés general: el Estado es siempre un instrumento de

poder y de dominación. Las “reglas de juego” son, de esta manera, resultado de decisiones estatales que permiten dar garantía y protección institucional a los sectores en pie de igualdad. Sin embargo, *“en escenarios de fuertes desigualdades, como de hecho son todos los de la vida económica, la definición de las reglas de juego suele actuar como mecanismo de discriminación y exclusión de determinados jugadores potenciales. Se trata, por consiguiente, de una dimensión claramente política de la gestión pública”* (Vilas, 2011:35, el destacado corresponde al original).

Finalmente, se puede incorporar a este enfoque conceptual, una precisión adicional respecto de la institucionalidad y/o las reglas de juego del proceso de integración regional: como afirman Caetano, Vazquez y Ventura (2009), éstas no son nunca un marco neutro sino que se corresponden con la diversidad de formas posibles de encaminar un proceso de integración, conformes esos modelos nacionales y regionales. Hoy, la institucionalidad del MERCOSUR, por lo tanto, se corresponde con un tipo de integración orientada al mercado y ello imprime condicionamientos al desarrollo de las demás áreas de integración.

A partir de la presentación de la periodización del MERCOSUR y la consecuente divisoria de aguas entre dos modelos de integración regional diferenciados, el desarrollo del Sector Educativo del MERCOSUR se presenta en dos apartados: uno que se ocupa de describir y analizar sus primeros diez años y otro que realiza lo propio a partir de la última década, en la cual se

distinguen dos fases. De esta manera, se presentan tres etapas en dos apartados. La elaboración de esta periodización es el resultado de un análisis profundo de la totalidad de documentos oficiales del SEM: los disponibles en su portal electrónico y los obtenidos durante las distintas fases del trabajo de campo. En total se analizaron más de 300 documentos porque para comprender la dinámica general del SEM no sólo fue menester analizar en profundidad las estructuras dedicadas a la educación superior sino que todas las demás, lo que incluye educación básica, educación técnica, el sistema de información y comunicación, el sector de estadísticas, la Reunión de Ministros de Educación del MERCOSUR (RME), las decisiones del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR (CMC) vinculadas a la educación y la estructura anterior. Estos 312 documentos constituyen las fuentes primarias que fueron trianguladas con, por un lado, los dichos de los actores entrevistados (ya que se entrevistó a los puntos focales de todo el SEM por cada delegación nacional) y, por el otro, con textos escritos (de divulgación y académicos) producidos por los funcionarios del SEM.

El apartado final se dedica al análisis de los avances y de los desafíos que persisten en la agenda educativa del MERCOSUR. Puntualmente, sobre la base de lo analizado en los acápites que lo anteceden, se busca dar cuenta de las limitaciones y potencialidades de la agenda en la dimensión político-institucional (en línea con el enfoque conceptual antes dicho).

1. Contextualización: ¿tres etapas de desarrollo del MERCOSUR?

En tanto la (política de) integración regional refiere a un proyecto político particular en un momento histórico específico –en tanto se la considera una herramienta para alcanzar esas posibles metas políticas–, el devenir del MERCOSUR desde su creación en el año 1991 a la actualidad no ha sido ni lineal ni, mucho menos, homogéneo. Consecuentemente, para comprender las peculiaridades de cualquier política regional encarada por este proceso de integración, y, en este caso, la educativa, es menester reconocer etapas en su desarrollo, las que se vinculan con los proyectos políticos que se tornaron preponderantes y/o hegemónicos. Por lo tanto, en este apartado se presenta el análisis de las etapas o fases de la integración regional del MERCOSUR.

Los primeros diez años (1991-2011) colocaron al mercado como eje ordenador del sistema político institucional de la integración; y las políticas por éste encaminadas se centraban de manera preponderante (no así exclusiva) en lograr la liberalización intra y extra zona, moldeando a lo que denomino como el *MERCOSUR comercial* y/o la *integración competitiva*. La salida de la crisis del proceso de integración así concebido, en el marco de una crisis general de la hegemonía del modelo neoliberal, colocó a la política como eje conductor del proceso de integración. Esto significó que los Estados, con sus

respectivos gobiernos, asumieron la conducción del proceso, se concibió a la integración regional como una política pública al servicio del desarrollo integral y se habilitaron espacios y canales de participación y deliberación ciudadana. Es por ello que denomino como *MERCOSUR productivo, social y ciudadano* y/o *integración solidaria* a esta nueva fase del proceso regional (Perrotta, 2011). Sin embargo, vale destacar que en esta nueva fase las viejas estructuras conviven con las nuevas (Inchauspe y Perrotta, 2008), lo que complejiza el proceso de integración y, la mayoría de las veces, las decisiones son producto de negociaciones arduas donde se hacen patentes intereses, ideas y valores divergentes y convergentes en torno al MERCOSUR. A partir de la ampliación del MERCOSUR en el año 2012, con la incorporación de la República Bolivariana de Venezuela como Estado Parte, se abre una nueva etapa dentro de esta última, cuyos rasgos salientes aún no son susceptibles de ser aprehendidos.

1.1. El MERCOSUR durante sus primeros veinte años: la preminencia de la visión comercial (1991-2001)

La década de los años noventa interrumpe la modalidad de la integración iniciada entre Argentina y Brasil en los años ochenta: al unísono de las recomendaciones del Consenso de Washington, todos los países de Sudamérica comienzan su proceso de reforma estructural del Estado². Con la adopción de políticas de

2. La modalidad que asumió la apertura comercial fue unilateral, primero y bilateral, más adelante. Para más información, véase el estudio comparado entre Argentina, Brasil y Chile de Botto . No es desdeñable señalar quiénes

liberalización comercial, privatización, desregulación, la metodología de la integración basada en la complementariedad y en la firma de protocolos sectoriales es dejada de lado. En otras palabras, la lógica hegemónica neoliberal demandó una modalidad de inserción internacional (y, por ende, regional) basada en la apertura indiscriminada al mundo, capaz de atraer inversiones y productos más competitivos, en franca contraposición con una política estructurada en la cooperación y complementación, con un componente industrial claro.

Con los recambios de gobierno en los países se termina de concretar el giro neoliberal a partir de una combinación entre los condicionamientos impuestos por las instituciones financieras internacionales y otros organismos multilaterales y la recepción de este consenso político-ideológico en actores gubernamentales y académicos locales. En este escenario, se redefine el proceso de integración gestado en los años ochenta con la firma de: primero, el Acta de Buenos Aires (1990) entre Argentina y Brasil; y, luego (el 26 de marzo de 1991) el Tratado de Asunción entre Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay (este último, no participó de las negociaciones previas en tanto su gobierno aún era dictatorial y los demás Estados colocaron como requisito *sine qua non* de la integración el contar con un régimen democrático).

El MERCOSUR de la primera etapa optó, en consecuencia, por la conforma-

ción, en el plano económico comercial, de una unión aduanera (asumiendo, primero, la consolidación de la zona de libre comercio). En esta etapa se pueden señalar tres períodos diferenciados: en efecto, Roberto Bouzas (2001) señala la existencia de las fases de transición, oro (o de mercado) y crisis. Tussie, Botto y Delich (2004) a partir de la periodización de Bouzas, en tanto escriben tres años más tarde, visualizan la apertura de una nueva fase que denominan “relanzamiento” del MERCOSUR, siguiendo el Plan de Trabajo homónimo que el acuerdo adoptó para sí.

Es dable afirmar que durante los años noventa se produjo un cierre a la participación de actores políticos y sociales en el proceso. Igualmente, como numerosos estudios dan cuenta, la capacidad de incidencia de los actores empresariales multinacionales fue tal que lograron obtener mayores réditos de la liberalización comercial, ya sea abonando por la caída de barreras arancelarias o para-arancelarias como por la protección de determinados sectores (Botto, 2007; Giacalone, 2004; Sánchez Bajo, 1999). Respecto de los actores sociales y la ciudadanía en general: se obturó cualquier tipo de participación, salvo la de grandes grupos económicos (con elevada capacidad de *lobby*) y del sector sindical (el cual tuvo un rol muy fuerte en el proceso de elaboración de un Protocolo Socio Laboral pero que fue debilitado tras el relegamiento de los avances en pos de lo

fueron los firmantes del Tratado de Asunción (TA): Carlos Menem (Argentina), Fernando Collor de Melo (Brasil), Andrés Rodríguez (Paraguay) y Luis Alberto Lacalle Herrera (Uruguay); todos ellos, exponentes del neoliberalismo en cada uno de sus países.

que terminó siendo una Declaración, instrumento que carece de carácter vinculante) (Perrotta, 2010).

Con todo, pese a la centralidad del MERCOSUR comercial, se produjeron avances en agendas no comerciales: por un lado, da cuenta de ello la experiencia del sector sindical en pos de la conformación de un instrumento vinculante para la protección de los derechos socio-laborales; por otro, la actuación del Sector Educativo del MERCOSUR en pos de la colaboración y coordinación de políticas. El primer caso se vio tensionado por la preponderancia del sector empresarial y la flexibilización laboral defendida por cada Estado (Inchauspe y Perrotta, 2012). El segundo, al contrario, pudo accionar en tanto los avances en este campo no generaban conflictos en la agenda comercial (Perrotta, 2012a).

1.2. El MERCOSUR durante su segundo decenio: en torno de la inclusión social, la participación ciudadana y la producción industrial (2002-2012)

La salida de la crisis del MERCOSUR se produce en un escenario de recambio de gobiernos en los Estados del Cono Sur latinoamericano y bajo la necesidad de replantear el modelo de integración: en especial, se cuestionó la centralidad adquirida por la integración comercial en detrimento de la integración productiva y

la escasa o nula atención prestada a agendas sociales y a la reducción de las asimetrías existentes (Perrotta, 2012a).

Respecto del primer argumento, el cambio en la orientación del modelo de MERCOSUR no puede desprenderse del ascenso de nuevos gobiernos que comparten como denominador común la prioridad otorgada a la política y al Estado como ordenador de las relaciones sociales, caracterizadas por éstos como con justicia y equidad social; así como a una renovada autonomía respecto de la injerencia norteamericana en los asuntos domésticos y en las relaciones interestatales. Los nuevos gobiernos³, surgidos con amplios apoyos de sus pueblos, marcan un escenario político que, si bien dista de ser homogéneo, generó las condiciones para la modificación del proceso de integración.

En lo que compete a lo segundo, durante el escenario de crisis del MERCOSUR se vislumbraron las falencias del acuerdo regional en términos de los bloqueos decisionales, las asimetrías entre los socios, la ausencia de políticas en el campo social y de integración productiva, la carestía de arreglos regionales en materia macroeconómica, la falta de transparencia y la casi inexistencia de canales de participación ciudadana. Principalmente, se evidenció la necesidad de emprender la conducción política del proceso de integración, en detrimento de

3. Luiz Inácio "Lula" Da Silva (Brasil, 2003-2011), Néstor Kirchner (Argentina, 2003-2007), Tabaré Vázquez (Uruguay, 2005-2010), Fernando Lugo (Paraguay, 2008- 21 de junio de 2012); que se suman a los de Evo Morales (Bolivia, 2006-actual), Michelle Bachelet (Chile, 2006-2010), Hugo Chávez (Venezuela, 1999-2013), Rafael Correa (Ecuador, 2007-actual). En Argentina, Brasil y Uruguay se produjeron cambios de gobierno y el mapa político se configura con Cristina Fernández (2007-2015), Dilma Rousseff (2011-2014) y José "Pepe" Mujica (2010-2015).

la anterior conducción del mercado (y las elites empresariales y gubernamentales asociadas a éste). A partir de este diagnóstico, surgen iniciativas en cada campo: se tornó imperioso contar con programas de reducción de las asimetrías; lanzar y fortalecer políticas sociales sobre una base amplia de actores y sectores; la necesidad de una reforma institucional integral que habilite la participación y la representación ciudadana; todo ello en pos de apuntalar el sistema de integración comercial en línea con un modelo de desarrollo integral e inclusivo.

La crítica y ruptura respecto de la orientación anterior del bloque se marca con el acuerdo entre Argentina y Brasil, motorizado por los Presidentes “Lula” Da Silva y Néstor Kirchner, en lo que se ha dado a conocer como el *Consenso de Buenos Aires*, en oposición franca al Consenso de Washington. La reunión entre los mandatarios se realizó el 13 de octubre del año 2003 en la ciudad de Buenos Aires (Argentina) y su resultado se plasmó en un documento de veintidós puntos que ilustran lo que devendrá para

los nuevos gobiernos nacionales y el tipo de integración regional. En este marco, claramente opuesto al escenario de los años noventa, el proceso de integración toma un nuevo rumbo. Resurgen y/o se revitalizan los principios orientadores del proceso de integración: desarrollo, democracia, paz, política y los conceptos a ellos relacionados –inclusión, participación, resolución de las asimetrías– (Perrotta, 2012a) (Perrotta, 2012a). Con todo, las modificaciones experimentadas en el MERCOSUR desde el año 2003 permiten comprender la dinámica de la agenda educativa y, en especial, los ritmos y las características que adquirió el programa de acreditación regional de carreras de grado. El Consenso de Buenos Aires se plasma en el MERCOSUR en lo que se denominó Programa de Trabajo 2004-2006 (adoptado por la decisión CMC N° 26/03).

A partir de esta planificación de la integración regional entendida como integral, el MERCOSUR abre una nueva fase con logros puntuales en diversos puntos del programa⁴ y se observa que las

4. En un esfuerzo de síntesis, las principales acciones encaminadas son las siguientes. Primero, el avance hacia la consolidación de la unión aduanera con la reciente firma del Código Aduanero Común, por medio de la decisión del CMC N° 27/10 (San Juan, 2010). Esta unificación de posiciones implica una mayor coherencia en las disposiciones aduaneras, pudiendo, asimismo coadyuvar a la eliminación del doble cobro del arancel externo común. A continuación, el lanzamiento de los siguientes instrumentos en la Cumbre de Tucumán a mediados del año 2008: Programa de Integración Productiva, el Fondo de Garantía para las Pequeñas y Medianas Empresas, el Grupo de Integración Productiva y el Programa Marco de Ciencia y Tecnología; sumados a la actividad de los Foros de Competitividad, abonados por un MERCOSUR que de sus primeros pasos hacia la integración productiva (Inchauspe, 2009). Tercero, respecto de la resolución de las asimetrías la iniciativa regional la constituyen los Fondos para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), apuntando a resolver las asimetrías estructurales no así las regulatorias (Inchauspe, 2009; Porta, 2006). Cuarto, en el campo de desarrollo científico y tecnológico, además del Programa Marco antes citado, se ha dado curso a un Programa de Apoyo a la Biotecnología en la Plataforma Biotech (Perrotta, 2009). En quinto lugar, en lo que compete a la agenda social, los avances han sido vastos; en especial si se toma en consideración que se partió de un escenario de ausencia de políticas en este campo (salvo en casos puntuales). Las diferentes Reuniones Especializadas han dado cauce a iniciativas en cada uno de sus campos: agricultura familiar, género, cooperativismo, etc. Asimismo, el Sector Educativo del MERCOSUR ha logrado consolidar acciones encaminadas en la década anterior (como es el caso de las políticas de educación superior) y de promover nuevas actividades (en especial en lo que refiere a Derechos Humanos y a una educación para la ciudadanía

orientaciones de política regional y política nacional vuelven a confluir: de la misma manera que la reforma del Estado encontró en el nuevo regionalismo un aliado, ahora el esquema de integración se orienta en torno a un modelo de desarrollo que contempla beneficios para un mayor número de sectores, en especial aquellos que habían sido relegados en la etapa anterior, en consonancia con los gobiernos nacionales progresistas y/o de tinte redistribucionista que delinean el mapa político sudamericano. Las políticas del MERCOSUR son un reflejo de las modificaciones experimentadas a nivel doméstico, a la vez que lo retroalimentan (Perrotta, 2011).

Sin embargo, en esta etapa se evidencian las disfuncionalidades del modelo institucional consagrado en Ouro Preto (que selló el marco institucional a la par que consolidó la unión aduanera). Por este motivo, es que colocamos como una de las dimensiones de análisis del desempeño de la agenda educativa el estudio de la arquitectura institucional.

Como he afirmado en otro trabajo, el proceso de integración actual se caracteriza por la priorización dada a “la política” (Perrotta, 2011): la conducción del proceso ya no descansa en el libre

mercado, sino que son los gobiernos y los actores sociales y políticos los llamados a ocupar un lugar de relevancia en la orientación y el ritmo del proceso. Esto implica, en primer término, que los gobiernos de los Estados Parte (y la mayoría de los asociados) coinciden en asumir un rol de redistribución de los beneficios de la integración regional. Esta redistribución pretende, por un lado, igualar a los países (reducción de diversos tipos de asimetrías) y, por el otro, incorporar agendas y actores que habían permanecido relegados. Este último aspecto constituye el común denominador de los modelos de desarrollo nacional impulsado en cada Estado Parte; si bien estos modelos no quedan al margen de las presiones de las elites empresariales, en el marco de la puja redistributiva, el Estado ocupa un rol central para igualar los beneficios y el acceso a derechos. En otras palabras, este modelo de regionalismo puede entenderse a partir de la noción de “post-hegemónico” (Riggirozzi y Tussie, 2012). En segundo lugar, la dimensión política refiere a la participación creciente de amplios sectores sociales en diversas agendas del proceso de integración, donde el Estado asume el rol de, no sólo abrir los canales de participación sino que, además, contribuir a la organización de

regional) (Perrotta y Vazquez, 2010). En el campo de política de desarrollo social en sentido estricto, un avance fundamental ha sido la creación del Instituto Social del MERCOSUR y las diferentes propuestas que abogan por una nueva identidad conceptual para el proceso de integración (Vazquez, 2011). Desde la Cumbre de Córdoba de mediados del 2006 se asiste a un proceso de Cumbres Sociales con alta participación de la sociedad civil (Inchauspe y Perrotta, 2008). Finalmente, la ciudadanía regional se ha visto favorecida por la creación del ParlaSur, una institución orientado a la representación directa de los ciudadanos del MERCOSUR que se convertirá en la caja de resonancia de la ciudadanía regional (Caetano, 2006; Porcelli, 2009). Su rol actual consiste en su capacidad de acompañar las demandas de otras instituciones regionales y canalizar la participación ciudadana de manera de convertirse en una caja de resonancia para las agendas no comerciales que ven imposibilitado su accionar por estar a la merced de la estructura institucional de Ouro Preto: lo que entiendo como “intergubernamentalismo radial” (Perrotta, 2012a).

esa participación. La creación de las Reuniones Especializadas es un ejemplo de ello: no surgen únicamente para que los actores tengan voz en la formación de determinadas políticas regionales, sino que el propio proceso estimula los espacios de institucionalización y organización de la participación social⁵. Por su parte, la participación ciudadana, es canalizada en el Parlamento del MERCOSUR. Si bien no todos los Estados Parte han procedido a la elección directa de los parlamentarios, en potencia, implica la posibilidad que la pluralidad de voces esté presente en la institución, canalizando los conflictos y demandas a partir de la deliberación.

1.3. La ampliación: ¿una nueva etapa del MERCOSUR?

Cabe preguntarse si desde el mes de junio de 2012 en el MERCOSUR se ha dado inicio a una nueva etapa en su devenir a lo largo del tiempo o bien si se trata de un nuevo momento dentro de la etapa anterior. En primer lugar, el 17 de junio de 2012 se produce una crisis institucional en la República de Paraguay que deviene en un golpe de Estado institucional al gobierno de Fernando Lugo (pese a los intentos de evitarlo, tanto del MERCOSUR como de la UNASUR, en el ejercicio de la aplicación de sus sendas cláusulas democráticas). El Senado de ese país, reunido los días 20 y

21 de junio, destituye de manera ilegítima al presidente Lugo, designando al vicepresidente Federico Franco en el ejercicio de la presidencia. A raíz de esta situación, en el comunicado conjunto del 29 de junio, las presidentas de Argentina y Brasil, el presidente del Uruguay y el Ministro del Poder Popular para las Relaciones Exteriores de Venezuela, condenaron la ruptura del orden democrático en Paraguay y decidieron suspender, en el marco del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático, el derecho de ese país a participar en los órganos del MERCOSUR. Resaltaron, asimismo, que los efectos de la aplicación de esta medida no deben causar perjuicios al pueblo paraguayo. En consecuencia, no se aplicaron sanciones económicas y se mantuvo vigente el acceso de Paraguay al Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (cabe recordar que este país es uno de sus mayores beneficiarios).

El segundo hecho de importancia y que, efectivamente, habilita el cuestionamiento sobre la existencia o no de una nueva etapa en el MERCOSUR es la formalización del ingreso de la República Bolivariana de Venezuela como Estado Parte, gracias, primero, a la Declaración sobre la Incorporación de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR, aprobada por los Presidentes de los Estados Parte durante la cumbre realizada

5. Tomo el caso de la REAF como ejemplo de este doble sentido de fortalecimiento de la participación social: como toda Reunión Especializada, permite que actores sociales participen en las reuniones semestrales (destacando que sigue prevaleciendo la lógica de funcionamiento por delegaciones nacionales). En el caso del grupo de trabajo Juventud Rural, que mantiene esta lógica de participación, ha encaminado un curso regional de dos años para jóvenes agricultores familiares (del cual he participado como docente) que contribuyó a la organización de la participación de estos actores (que se encontraban dispersos) (González, L., 2011).

el 29 de junio de 2012 en Mendoza, y, segundo, a la Decisión del Consejo del Mercado Común N° 27 del año 2012, la que estableció en su artículo primero que Venezuela adquiere el estatus de Estado Parte a partir del 12 de agosto de ese año y comienza a participar con todos los derechos y obligaciones del MERCOSUR, de acuerdo con el TA y el Protocolo de Adhesión firmado en el año 2006. El interrogante que se abre consiste en reflexionar en torno de cómo será el proceso de incorporación de este nuevo Estado Parte ya que, al momento, la ampliación del MERCOSUR se había focalizado en la incorporación de terceros países bajo la categoría de Estados Asociados –no participan en la toma de decisiones regionales–. Más aún cuando se trata de un gobierno que se alinea más hacia la izquierda en el *continuum* de estos nuevos gobiernos.

A su vez, también el Estado Plurinacional de Bolivia ha reiterado su solicitud al MERCOSUR para convertirse en Estado Parte: se firmó en Brasilia el día 6 de diciembre de 2012 el Protocolo de Adhesión. También la República del Ecuador manifestó su interés por convertirse en un Estado Parte del MERCOSUR. Dos sucesos que cuestionan el solapamiento que se está generando entre el MERCOSUR y la UNASUR, más aún si se toma en consideración que también desde fines del 2012 se habilitó la participación de Surinam y Guayana como observadores en los diferentes órganos del MERCOSUR.

2. El surgimiento del Sector Educativo del MERCOSUR: una

“nueva agenda” en un “viejo contexto” a la luz del proceso de integración actual

La agenda de integración regional de la educación no estuvo concebida en el diseño inicial del MERCOSUR acordado en el TA en 1991. Sin embargo, la propia letra del acuerdo otorgó la “condición de posibilidad” (Perrotta, 2012) para poder instalar el debate en torno a la inclusión de la educación en el esquema regional. El TA postulaba la conformación de un “mercado común”: es decir, la libre movilidad de mercancías, capitales y personas. Este argumento, que también permitió la inclusión de la discusión en torno a la dimensión socio-laboral (Inchauspe y Perrotta, 2008), señaló la importancia de la educación para el crecimiento económico. En este marco, los Ministerios de Educación de los cuatro Estados Parte afirmaron que la movilidad de las personas se facilitaría de manera automática a través de actividades como el reconocimiento de títulos y, conformemente, debían ser parte del proceso de integración.

Por lo tanto, a un mes de su creación, se iniciaron contactos informales entre funcionarios de los Ministerios de Educación de los cuatro países, que derivaron en una propuesta de acuerdo que fue sometida a la aprobación, revisión y firma de los Ministros. Entre los meses de julio a noviembre de 1991, cada delegación nacional trabajó sobre la propuesta de acuerdo para dar paso a la discusión y articulación de las sugerencias de cada delegación en una segunda reunión preparatoria (realizada en San Pablo). A partir de estas actividades, los cuatro Ministros se reunieron en

diciembre del mismo año (en el marco de la segunda Presidencia Pro Témpore –PPT– del MERCOSUR, realizada en Brasil) y, a partir de la acumulación y discusión previa, consensuaron en torno de la necesidad de contar con un “área” dentro del MERCOSUR, es decir, de una estructura dedicada a los asuntos educativos. Como resultado se suscribió un Protocolo de Intenciones que, de acuerdo a la lógica decisional establecida en el TA, se elevó a la consideración del Consejo del Mercado Común (CMC) para ser sometido a aprobación. Así, con la aceptación de las instancias ejecutivas y decisorias del MERCOSUR, se institucionalizó la Reunión de Ministros de Educación (RME) con la Decisión del CMC N° 7/91. Así, el Sector Educativo del MERCOSUR comenzó a funcionar a partir de enero de 1992.

A primera vista, el motivo que explica la creación de la agenda educativa en el MERCOSUR refiere a la necesidad de contar con “trabajadores”: es decir, en la medida en que se creó (o intentó crear, como se expuso) un “Mercado Común” del Sur, para asegurar la libre movilidad de los factores productivos se requería que la formación de la fuerza de trabajo sea más o menos similar y que sea posible reconocer los estudios cursados en los cuatro Estados Parte. Sin embargo, este “factor habilitante” no fue el único ni el necesario (Perrotta, 2012a). Al contrario, para comprender por qué los cuatro Estados Nación deciden coordinar en el espacio regional algunas de sus acciones en materia educativa es menester incorporar algunos elementos adicionales, a saber: primero, la configuración de

un mercado educativo a nivel internacional a partir de los años noventa que tensionó la tradicional provisión pública de este servicio y, segundo, la cada vez mayor tendencia hacia la mercantilización de la educación. Dos tendencias que no fueron disonantes a la orientación general del proceso de integración en su fase inicial. Tercero, no menos desdeñable, la necesidad de crear una identidad regional que legitime y sirva de sostén al proceso de integración a partir del fortalecimiento de la ciudadanía y de las identidades tanto nacionales como regionales. Sobre esto último, es menester señalar que la integración regional se produce a partir del retorno a la vida democrática en los cuatro países, tras largas y cruentas dictaduras militares en cada uno de ellos. El desafío del SEM fue, entonces, doble: por un lado, reconstruir los lazos de amistad y confianza con los vecinos regionales –dadas las hipótesis de conflicto predominantes durante los gobiernos de facto– y, por el otro, aumentar la base de legitimidad tanto de las nuevas democracias como de los procesos de integración en etapas iniciales. La necesidad de reforzar el ejercicio de la ciudadanía fue un aspecto clave en este sentido. Consecuentemente, en el marco de la creación del MERCOSUR, y a partir de la convergencia de estos tres elementos, se logró instalar institucionalmente el SEM, constituyendo el punto de partida de un proceso de acumulación de capacidades y experiencias que ya lleva más de veinte años.

El Protocolo de Intenciones del año 1991 priorizó tres ejes de acción, a saber: 1) la formación de una conciencia

ciudadana favorable al proceso de integración; 2) la capacitación de los recursos humanos (para su contribución al desarrollo); 3) la armonización de los sistemas educativos de los Estados Parte. En líneas generales, estos ejes se han mantenido: como se observa en el último Plan de Trabajo (aprobado para el período 2011-2015), la *visión* del SEM consiste en:

“ser un espacio regional donde se brinda y garantiza una educación con equidad y calidad, caracterizado por el conocimiento recíproco, la interculturalidad, el respeto a la diversidad, la cooperación solidaria, con valores compartidos que contribuyan al mejoramiento y democratización de los sistemas educativos de la región y a generar condiciones favorables para la paz, mediante el desarrollo social, económico y humano sustentable” (Plan de Trabajo del SEM 2011-2015);

Mientras que la *misión* refiere a la conformación de

“un espacio educativo común, a través de la concertación de políticas que articulen la educación con el proceso de integración del MERCOSUR, estimulando la movilidad, el intercambio y la formación de una ciudadanía regional, con el objeto de lograr una educación de calidad para todos, con atención especial a los sectores más vulnerables en un proceso de desarrollo con justicia social y respeto a la diversidad cultural de los pueblos de la región” (Plan de Trabajo del SEM 2011-2015).

El Protocolo de Intenciones del año 1991 se vuelve la hoja de ruta

programática para la conformación del Sector. En efecto, si bien el escenario político (y por tanto, ideológico) ha experimentado variaciones entre su momento fundacional y la actualidad, el SEM ha transitado manteniendo estas ideas, pese a que los objetivos han variado (con mayor o menor intensidad según el área de trabajo en cuestión) a lo largo del tiempo. La modificación de los objetivos tiene que ver con dos situaciones: por un lado, ajustar los objetivos a la(s) nueva(s) realidad(es) políticas del MERCOSUR y de los Estados Parte y, por el otro, que el cumplimiento de objetivos en toda institución deviene en colocar nuevas metas para seguir funcionando.

Esta etapa tiene una duración de diez años: se inicia con las negociaciones de 1991 y culmina en el 2001, momento en que se produce una actualización de su estructura institucional. Esta fase es coincidente temporalmente con la primera etapa del MERCOSUR (véase *ut supra*) y la considero como de “conocimiento y reconocimiento”. Esta denominación estriba en el estudio de la dinámica interna: puntualmente, en lo que compete a la burocracia sectorial, se da inicio a las negociaciones y al intercambio de información entre las delegaciones nacionales. A su vez, esto permite sentar las bases para un proceso de construcción de confianza entre los actores, los que, prácticamente, habían tenido contactos escuetos y sin un espacio formalizado para el diálogo (más aún si se toma en consideración que durante el interregno dictatorial predominaron las hipótesis de conflicto, la desconfianza y reticencia para brindar

información). En efecto, el proceso de construcción de confianza fue esencial para lo que luego fue capaz de desarrollar el SEM en término de políticas y programas de la agenda educativa regional.

Esta información, provista por los y las entrevistado/as, se complementa con documentos de divulgación que los mismos técnicos realizan: por ejemplo, en un trabajo de una funcionaria argentina –publicado en una revista digital– se encuentra la siguiente afirmación:

“[entre los años 1996-2000] se incrementó la ayuda entre los países del bloque y como consecuencia del proceso de trabajo se aumentaron las interacciones y se consolidó la confianza. Esto permitió mejorar las relaciones de trabajo y afianzar los vínculos de los distintos grupos en pos de un crecimiento del sector que se vio reflejado, en primer lugar, en los proyectos realizados y finalmente, con la decisión de la creación de un Sistema de Información y Comunicación que sería el primero del MERCOSUR, y del que cabe destacar como el único donde se realizan estadísticas propias de la región y donde se crearon los indicadores del Sector Educativo conformados a partir del consenso entre los países” (González, I., 2009).

Se señala cómo, a partir de la interacción, empiezan a generarse lazos de confianza, que conlleva, en sus términos, a mejorar el funcionamiento del SEM. En este punto se puede vislumbrar cómo en el hecho de remitir al

“crecimiento del sector” lo que se evidencia es la modificación de los intereses a raíz del proceso de socialización: el difícil pasaje de un interés nacional a un interés regional. En esta línea, un insumo de política clave es la estadística propia: en este caso, la estadística regional. El Sistema de Información y Comunicación (SIC) tuvo (y tiene) la difícil tarea de compatibilizar los sistemas de estadísticas nacionales que, *prima facie*, eran diferentes. La convergencia en torno a un sistema armonizado fue fruto de negociaciones y debió contar con el apoyo de otras instituciones (organismos regionales e iberoamericanos).

Asimismo, en el marco de las actividades que el sector se propuso, se realizaron diversos seminarios y talleres regionales con el objetivo de dar a conocer las realidades de los sistemas educativos de cada Estado. Esta acción es clave en tanto apunta a dos requisitos para la formación de políticas regionales: primero, construir lazos de confianza a partir del contacto y, segundo, conocer los respectivos sistemas y la forma en que cada país construye las estadísticas nacionales para comenzar a formular indicadores comunes que sirvan, a su vez, de sustento a futuras acciones de política.

En lo que compete al relacionamiento del SEM con los restantes órganos del MERCOSUR y, en particular, los decisorios, no se cuenta con evidencia específica que permita realizar una evaluación. En efecto, de acuerdo a los dichos de los actores, la agenda de la educación fue una que no generaba inconvenientes y quedó bastante

desapercibida durante estos años (entrevista a funcionario uruguayo, octubre de 2008). Entonces, es posible afirmar que las relaciones interinstitucionales del SEM con la estructura radial de funcionamiento del MERCOSUR no fueron dificultosas ni se generaron conflictos de intereses con la orientación imperante en tanto la educación se alineó a la ideología imperante y fue concebida como una mercancía. Adicionalmente, dado el tenor de las acciones efectivamente encaminadas en este período, referentes a la planificación del Sector, intercambio de información, generación de estadísticas y esbozo de los primeros programas, no se perciben situaciones que hayan obstaculizado su accionar. Por lo demás, el papel de la educación en el MERCOSUR pudo ser considerado como irrelevante, lo que contribuyó a que se “deje hacer” en el seno del mismo (como se desprendió de la entrevista antes citada).

Con todo, estas actividades de intercambio de información y de elaboración de planes entre las burocracias nacionales, lejos de ser insignificantes, se suman a un proceso de acumulación de capacidades institucionales regionales que permitió, posteriormente, la conformación de un grupo especializado abocado a la elaboración de los distintos programas. En efecto,

considero que este aspecto permite sentar las bases de tres procesos que dotan de una característica peculiar al SEM y que explica el devenir prolífico en iniciativas regionales en programas y políticas. Los tres procesos son: la inclusión temprana en el proceso de integración regional –gracias al accionar de los Ministros y organismos regionales vinculados a la educación–, la conformación de una trama institucional densa –que fue construyéndose a lo largo de estos años iniciales y que se vincula con las áreas de acción que el Sector se propone en pos de su misión y visión– y la planificación como característica de gestión –situación paradójica ya que, si bien los Ministerios de Educación se destacan por su alta capacidad organizativa y la elaboración de planes para la administración y gestión de sus políticas, éstos lograron continuar con actividades de planificación en un momento histórico (el Neoliberal) que se destaca por la total ausencia de la planificación y previsión⁶. Estos procesos abonan, en una dinámica sostenida en el tiempo de acumulación de experiencia y capacidades de gestión, en un prolífico accionar sedimentado en la capacidad propositiva y de implementación de variados programas y políticas regionales –a lo que se adiciona la presencia de recursos materiales, principalmente financieros, disponibles–. En la etapa en

6. Desde su puesta en marcha en el año 1992 al 2012, el SEM ha organizado su trabajo por medio de planes de acción estratégicos. La planificación, a mi entender, constituye un factor que explica el proceso de acumulación de experiencias y capacidades que deriva en el prolífico accionar del sector (a diferencia de otras agendas de integración, ya sea del período anterior o actual). El SEM ha elaborado 5 planes estratégicos para orientar las actividades que desarrolla: 1°. 1992-1994 (fue prorrogado hasta 1997); 2°. 1998-2000; 3°. 2001-2005; 4°. 2006-2010; 5°. 2011-2014. El último Plan se terminó de confeccionar en el marco de la PPT de Paraguay del primer semestre del año 2011 y contó con la aprobación del CMC por medio de la decisión N° 20/11.

cuestión, por ejemplo, los recursos disponibles provinieron no sólo de las erogaciones presupuestarias de los propios Ministerios de Educación sino que, además, el SEM contó con fondos provenientes de la cooperación internacional: puntualmente de la Organización de Estados Americanos (OEA) y de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI) (González, I., 2009). La OEA colaboró con el proyecto “Jóvenes Emprendedores en Universidades para el Fortalecimiento de la vinculación con el sector productivo y tecnológico” en lo que refiere al campo de la educación superior, mientras que, para la educación básica, encaminó el proyecto “Educar con equidad”. La OEI, por su parte, contribuyó con el financiamiento de las actividades de encuentro que se revisitaron en la introducción a la periodización (talleres, capacitaciones, reuniones, etc.).

Respecto del conocimiento de las realidades nacionales, es importante señalar la discusión en torno a la necesidad de contar con indicadores comunes para que los Estados puedan encaminar programas específicos (esto reviste especial importancia para la agenda de educación básica). Estas acciones se evidencian en la elaboración de diversos Informes Estadísticos del MERCOSUR, cuyo primer volumen data del año 1998. Básicamente, estos informes miden de igual manera las tasas de escolarización, de analfabetismo y de desgranamiento, la matrícula, la asistencia escolar, el gasto respecto del Producto Bruto Interno, etc. Así, el “conocimiento” de las realidades nacionales logró profundizarse (más adelante) en acciones

de integración y de cooperación en materia educativa, permitiendo acciones concretas. Un ejemplo de ello, y que me permite nombrar esta etapa, es el pasaje del “conocimiento” de las realidades nacionales en lo que refiere a la estructura de los niveles educativos (sus peculiaridades), para pasar al “reconocimiento” de titulaciones. En particular, el nivel educativo que ha avanzado más en este punto es el de la educación básica: se han firmado –a partir de la segunda etapa– diversos protocolos que garantizan el reconocimiento de los estudios cursados. El nivel superior ha avanzado, en las etapas posteriores, en el “reconocimiento” de la calidad de algunas titulaciones (seleccionadas) y de programas de posgrado.

Más estrechamente vinculado a la última etapa, el “conocimiento” de las disparidades, desigualdades y de la persistencia de analfabetismo, deserción escolar y, principalmente, de situaciones de pobreza extrema y marginalidad, al “reconocimiento” de la necesidad de encaminar acciones mancomunadas en el plano regional para resolverlo.

Finalmente, en lo que refiere estrictamente al campo de educación superior, en esta etapa las estructuras institucionales aún no se encontraban delimitadas (vale recordar que la primera estructura permanente es la del año 2001); hecho que tenía un correlato con el proceso de reforma estructural a nivel nacional –fue el período de implementación de las reformas educativas: las que, lejos de “achicar” al Estado, lo que generaron fue una nueva orientación de sus funciones *vis a vis* la ampliación de agencias y

plantas de funcionarios (véase: Vilas, 2011)–. En el plano nacional, en Argentina por ejemplo, se estaban creando las agencias de evaluación y/o de acreditación (cabe destacar que esto sucedió en sólo dos de los cuatro Estados Parte). Por lo tanto, no fue posible en esta etapa encaminar programas regionales que ni siquiera estaban siendo implementados en el nivel nacional. Por este motivo, sumado a la intrínseca necesidad de construir confianza entre los Estados, el primer programa que se “moldea” en un Memorándum de Entendimiento por un Acuerdo de Acreditación Regional tuvo que esperar para ser negociado hasta el año 1998. A raíz de las revisiones a las que quedó sujeto en los años siguientes, recién se lanzará el Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el reconocimiento de Grados Universitarios en el MERCOSUR, Chile y Bolivia (MEXA) en la etapa que sigue.

3. La revalorización y revitalización de la agenda educativa en un nuevo contexto

De la mano del giro político de la región y el lanzamiento de un nuevo MERCOSUR que va a priorizar la agenda social de la integración, el SEM logró adquirir visibilidad en la arena política regional y nacional. Sobre la base de la acumulación de saberes, experiencia y capacidades en las delegaciones nacionales (de gestión, acceso a recursos y políticas), a partir del

año 2002 se lograrán encaminar iniciativas en las diferentes áreas de trabajo (en ese momento, sólo tres: educación básica, superior y técnica). Distingo a partir de aquí, dos fases: una que va hasta el año 2008 (de visibilización) y otra desde entonces (de profundización)⁷.

La caracterización de etapa de *visibilización de políticas* reside en que las acciones que venían siendo planificadas se cristalizan en acciones efectivamente implementadas que movilizan a más actores y recursos y dotan de una mayor visibilidad pública y política a la agenda. Esta etapa se destaca por la redefinición de sus objetivos –en el marco del relanzamiento general del proceso de integración– y la consecuente reorganización de la estructura institucional del SEM para adecuarla a la densificación y complejización que había experimentado en la práctica (formalizada en la decisión del CMC N° 15/01). Es menester destacar que el punto de partida lo constituyó el diagnóstico realizado por el propio Sector, que identificó:

“la necesidad de adecuar la estructura del SEM, de mejorar su gestión y generar un sistema de financiamiento para implementar las acciones [... a la par de] hacer frente a los desafíos de incorporar nuevos actores educativos al proceso de integración, promover la articulación eficiente con las demás instancias del MERCOSUR y, sobre todo, reconocer la

7. Una descripción de las iniciativas del SEM en cada área de trabajo se encuentra en el estudio realizado por Identidad MERCOSUR: Vazquez, M. & Perrotta, D. coords. (2013): *Paz, democracia e integración regional en América del Sur. Visibilizando los logros políticos, sociales y culturales del MERCOSUR y de la Integración Regional en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: Identidad MERCOSUR. Versión digital accesible en: <http://www.youblisher.com/p/595577-Paz-Democracia-e-Integracion-Regional-en-America-Latina/>

institución educativa como espacio cultural privilegiado para la formación de una conciencia favorable a la integración regional que impacte significativamente en la escuela como núcleo básico” (Plan Estratégico 2001 – 2005 del SEM).

Así, en esta segunda etapa ponen en marcha una plétora de iniciativas para las diferentes áreas de acción, notándose un sesgo favorable hacia la educación superior y básica: a título ilustrativo, se ejecuta y evalúa el programa experimental de acreditación de titulaciones; más adelante se encamina el programa de movilidad académica para las carreras acreditadas; se da inicio a la experiencia anual “Camino del MERCOSUR”; se sigue fortaleciendo la dimensión de recolección de información estadística para la elaboración de respuestas comunes a las problemáticas regionales; etc. Se concretaron proyectos como la armonización de los perfiles técnicos, la capacitación de docentes en educación tecnológica y la creación e implementación del programa de Bibliotecas Escolares del MERCOSUR. “Avances legislativos”, en palabras de uno de sus actores (entrevista a funcionaria argentina, 2009), fueron también alcanzados: Protocolo de Integración Educativa y Reconocimiento de Certificados, Títulos y Estudios de Nivel Primario, Medio no Técnico y Nivel Técnico Medio; Protocolo de Integración Educativa para la Prosecución de Estudios de Posgrado en las universidades de los países del MERCOSUR; Protocolo de Integración Educativa para la Formación de Recursos Humanos a nivel de Posgrado entre los

países del MERCOSUR; Acuerdo de Admisión de Títulos y Grados Universitarios para el Ejercicio de Actividades Académicas en los Estados Parte del MERCOSUR; Acuerdo para el ejercicio de la Docencia en la Enseñanza del Español y del Portugués como Lenguas Extranjeras.

La política regional para la educación superior que se aprueba e implementa en esta etapa es un mecanismo experimental para el reconocimiento de titulaciones de grado (Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras de Grado Universitario del MERCOSUR, Bolivia y Chile, MEXA). El MEXA implicó una acción de sustancial relevancia para la integración regional de la educación –una prueba piloto que sería el prelude del sistema que se lanzaría seis años más adelante– porque movilizó recursos humanos y materiales (Perrotta, 2009) en pos de un objetivo que sólo se conseguiría a partir de un esfuerzo mancomunado y con resultados equitativos para todos los socios: la creación de un sello regional para acreditar las carreras (Perrotta, 2012a). La puesta en marcha del mismo permitió solidificar las capacidades de gestión de los Estados Parte, distinguiendo entre aquellos Estados más grandes y con mayor experiencia en el campo de la evaluación de los más pequeños que no habían iniciado el camino por el Estado evaluador: Argentina y Brasil (junto con Chile), con un amplio sector gubernamental, ya habían implementado políticas de evaluación –antes del 2001– al unísono de la reforma estructural, por lo que lideraron el proceso de construcción de capacidades institucionales de gestión

hacia los más pequeños (Paraguay y Uruguay, junto con Bolivia). Básicamente, Argentina lideró la transferencia de capacidades; mientras que Brasil apoyó con recursos materiales a los socios menores en pos de la viabilidad del mecanismo (Perrotta, 2009). Cabe destacar que el liderazgo de Argentina será más bien “tardío”: de acuerdo a una funcionaria de Paraguay, Argentina no se interesó por el programa regional de acreditación porque la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria de Argentina (CONEAU) estaba desarrollando procesos internos en materia de acreditación y sólo se volcó hacia el escenario regional una vez que ya había realizado una experiencia doméstica de acreditación. Igualmente, de acuerdo a la informante clave, una vez que Argentina se interesó por el proceso y comenzó a participar activamente de la elaboración del mecanismo, se volvió una de sus principales promotoras y lideró la generación de los procedimientos e instructivos así como fortaleció las capacidades de los socios como su país (Paraguay) porque ya contaba con mayor experiencia que el resto (entrevista a funcionaria paraguaya, 2012).

Otro elemento a destacar en lo que compete a la dinámica interna y que también es válido para la etapa posterior, refiere a la estabilidad de los cuadros

técnicos de gestión (burocracias regionales). En casi todos los países, los funcionarios a cargo de las actividades de cooperación internacional, integración regional y asuntos MERCOSUR (cualquiera de las denominaciones posibles al interior de cada Ministerio) gozan de cierta estabilidad en sus puestos, principalmente los funcionarios técnicos⁸. Esto permite aceitar y agilizar las negociaciones, en tanto, por un lado, el hecho de conocerse profundiza la formación de vínculos de confianza y, por el otro, cuentan con una acumulación de conocimiento que aligera la construcción de los programas (y abona a lo que yo considero como capacidades técnicas de gestión). En relación a este punto, una característica adicional estriba en torno a la conformación de un cuerpo de actores profesionalizados que lograron conjugar sus capacidades de gestión con una voluntad política básica al interior del SEM para poder implementar las acciones y saltar las dificultades institucionales más generales del MERCOSUR, de cara a la dependencia que genera la toma de decisiones concentrada en el GMC y la ausencia de espacios de articulación interinstitucional. Ello conllevó a la profundización de las acciones de trabajo en conjunto a la par de la profesionalización de los cuadros. En este recorrido, y en relación a los cambios conceptuales

8. A priori, tomando en consideración los cambios gubernamentales experimentados en el escenario político reciente del Cono Sur, se podría pensar que sólo Argentina, Brasil y Uruguay contarían con funcionarios que gozaran de una mayor estabilidad en sus puestos dado, eminentemente, que el color político de los gobiernos no ha sido sustancialmente modificado. Sin embargo, también Paraguay ha gozado de cierta estabilidad: el gobierno del Presidente Lugo tomó la decisión de que los cuadros técnicos dentro del Ministerio de Educación y Cultura, por lo menos en lo que refiere a los asuntos MERCOSUR, permanezcan en sus puestos y no sufran de la rotación y recambio que se experimenta con la llegada de una nueva gestión (Información provista por un miembro de la delegación paraguaya, entrevista realizada en mayo de 2011).

operados en el proceso de integración regional, estos actores inician una crítica al modelo institucional imperante y demandan cambios.

A título ilustrativo, del relevamiento de las actas del sector de la educación superior en lo que refiere a frecuencia de participación de los actores en las reuniones, se observan dos situaciones: primero, la existencia de un núcleo duro que permanece en los cargos de gestión y asiste asiduamente a las reuniones regionales (básicamente funcionarios técnicos y políticos de líneas medias); segundo, la mayor preponderancia –básicamente por su tamaño– de las delegaciones nacionales de Argentina y Brasil. (Perrotta, 2012a). Este núcleo duro de funcionarios (burocracia regional estable) son los que formaron parte de un proceso de socialización regional que contribuye a la pujanza del Sector y de los programas en el área de la educación superior. Respecto de la preponderancia numérica de Argentina y Brasil, cabe destacar que el proceso se desarrolló de manera bastante simétrica y que los funcionarios de Uruguay y Paraguay que participaron lograron adquirir las capacidades de gestión necesarias para encaminar la política regional.

Un dato importante a señalar consiste en analizar cómo se define a la educación: dado el escenario de cambio en la orientación del proceso de integración a la par de las modificaciones políticas que se experimentaron en cada Estado Parte donde convergen gobiernos nacional-populares que ensayan una respuesta al orden neoliberal basada en la autonomía, la recuperación del rol del Estado como

conductor y regulador de las relaciones sociales y la redistribución del ingreso, es menester interrogarse si la visión mercantil de la educación persiste o ha sido modificada. Al respecto, en la XXVI RME –Buenos Aires, 2004– se destaca que:

“Los Jefes de Estado enfatizamos la dimensión social de la educación, definida como un bien social y de responsabilidad pública, cuya internacionalización y cooperación internacional debe basarse en valores académicos y culturales. Toda negociación de liberalización de comercio mundial de servicios ha de tener particularmente en cuenta estos principios”.

Al respecto, debe ser destacado que los países del MERCOSUR –si bien cuentan con diferencias entre sus sistemas de educación– abogan por la idea de bien público y derecho humano de la educación (que fue defendida y sostenida durante las negociaciones de la iniciativa por un Área de Libre Comercio de las Américas, o ALCA). Los sistemas educativos de los cuatro Estados Parte (exceptuamos por el momento el análisis de Venezuela) son disímiles: dos son eminentemente públicos y de acceso irrestricto y otros dos experimentan procesos más privatistas y con acceso limitado (Brasil, en particular), si bien en ambos el sector de gestión pública es más dinámico y poderoso que el privado. Por lo tanto, la reafirmación de la educación como un bien público y un derecho humano en el marco de un MERCOSUR novedoso (social, solidario, inclusivo y productivo; post-hegemonico) no parece

a priori, particular. Sin embargo, si se incorpora la dimensión internacional se observa que aquí se sienta una postura regional: estos son los años en que la educación superior comienza a ser parte de las regulaciones del comercio internacional (en el marco de la OMC y el GATS). En este punto, además del proceso de recuperación de visiones progresistas en cada Estado Parte (las cuales se plasman en cada modelo de desarrollo nacional y las propuestas ensayadas para la educación superior, como la creación de nuevas universidades, el fortalecimiento de programas de extensión, el aumento del gasto público tanto en educación como en ciencia y tecnología, la inclusión de nuevos sectores –como los afrodescendientes en Brasil–, etc.) se combinan con un elemento externo que dinamizó la necesidad de respuestas ofensivas para encauzar los procesos de internacionalización y/o de cooperación internacional. En este marco se gestan los proyectos de acreditación de títulos y de movilidad estudiantil en el MERCOSUR: las dinámicas y las tendencias del contexto internacional inciden en la forma que adquirieren estos programas desde la propia configuración mercosuriana.

En esta fase, al igual que la redefinición del proceso de integración del MERCOSUR y la apertura a la ciudadanía, el SEM comenzó con la realización de Foros que contaron con la participación de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), sindicatos

docentes y movimientos sociales. Se realizaron cuatro, a saber: I Foro Educativo MERCOSUR “Por una Región con Equidad e Inclusión”, 10 y 11 de junio de 2004, Buenos Aires (Argentina); II Foro Educativo MERCOSUR “Por una Región con Equidad e Inclusión”, 9 y 10 de junio de 2005, Asunción (Paraguay); III Fórum Educacional do MERCOSUL, 20 a 24 de noviembre de 2006, Belo Horizonte (Brasil); IV Foro Educativo MERCOSUR “Educación y ciudadanía en el nuevo escenario regional”, 12 y 13 de junio de 2008, Buenos Aires (Argentina).

Al igual que en la etapa anterior, el SEM recurrió a la cooperación internacional para viabilizar sus acciones: además de la OEA y la OEI, la UNESCO comienza financiar programas específicos (González, I., 2009). En este momento, sin embargo, los cuellos de botellas evidenciados para sostener en el tiempo las actividades abonaron a la necesidad de contar con recursos propios del Sector. Esta discusión logra ser plasmada a partir del año 2002, momento en que se decide la necesidad de, primero, crear un sistema de financiamiento y un fondo que garantice la sustentabilidad del Sector (el cual sería formalizado una vez que se definan los montos de la contribución financiera de los Estados Parte); y segundo, asegurar una contribución mínima por país. La propuesta sobre la distribución de las contribuciones nacionales al FEM se aprueba en el año 2003⁹; mientras que el reglamento es

9. En el artículo 4 del proyecto de reglamento del Fondo estipula que la contribución de cada Estado para constituir el FEM se establece de acuerdo con las siguientes pautas por país y por año durante 4 años consecutivos, a partir del año

aprobado en el 2004, momento en el cual se eleva al CMC esta propuesta. Al mismo tiempo, se da inicio al proceso de selección de una institución administradora del FEM: la Corporación Andina de Fomento (CAF, denominada desde el 2011 Banco de Desarrollo de América Latina).

Finalmente, en lo que compete al relacionamiento del SEM, en esta etapa –que coincide con el momento en que se discutía a nivel regional una reforma institucional en el MERCOSUR (véase, Caetano, et al., 2009)– las cuestiones más tematizadas como problemáticas referían a la ausencia de instituciones de carácter supranacional y a la jerarquía del CMC y GMC por sobre la agenda del SEM. Esta discusión se modifica levemente en la fase posterior, a saber: por un lado, se visualiza la necesidad de contar con un espacio de articulación inter-institucional y, por el otro, comienza a plantearse la posibilidad de crear una Secretaría Técnica para el Sector (capaz de sortear los obstáculos del funcionamiento por PPT y que pueda, a la vez, servir de repositorio de la memoria institucional, como lugar de acumulación de los conocimientos y la experiencia adquirida).

A partir del año 2008 se da inicio a la tercera fase de desarrollo del SEM: si bien un nuevo plan de trabajo para el Sector es lanzado en el año 2006 (Plan de Trabajo 2006-2010), la mayoría de las acciones en él contempladas se instrumentan más adelante en el tiempo. El hito que destaco

en el año 2008 se produce en el marco de la Cumbre regional realizada en Tucumán (durante la Presidencia Pro Témpore argentina): el mecanismo experimental de acreditación de carreras (una de las políticas regionales más avanzada) deviene en un sistema permanente gracias a la aprobación del Sistema de Acreditación de Carreras Universitarias para el reconocimiento regional de la calidad académica de sus respectivas titulaciones en el MERCOSUR y Estados Asociados (ARCU-SUR) por parte del CMC, primero, y por los Presidentes, luego –convirtiéndolo, de esta manera, en un acuerdo internacional–. Este hecho permite dar cuenta de una etapa de *profundización de las políticas regionales*, caracterizada por la ampliación de las acciones a partir del prolífico número de iniciativas en todos los niveles de enseñanza y con impactos reconocidos (como es el caso del Parlamento Juvenil del MERCOSUR, la continuación con el concurso Caminos del MERCOSUR, la elaboración de diversos materiales didácticos y la aprobación de normas para regular las titulaciones, simplificando los trámites para el reconocimiento de títulos –en especial, en la enseñanza básica, media y de posgrado–). Así, las iniciativas implementadas dan cuenta de la importancia política y estratégica de la integración de la educación para el MERCOSUR.

En segundo término, la institucionalidad vuelve a ser modificada en el año 2011 al ampliar su estructura a una nueva área

2004: a) Un aporte mínimo de U\$S 30.000; y b) Un aporte establecido en proporción a la matrícula escolar (RME XXV, Anexo IX).

de intervención –la formación docente– e incorporar un órgano destinado a resolver uno de los principales cuellos de botellas (la ausencia de recursos regionales), –el CAFEM–. Vale destacar que, como se mencionó para la etapa anterior, si bien el SEM ha venido encaminado diversas políticas regionales *a pesar de* las disfuncionalidades institucionales generales del bloque y que se expresan en esta agenda de integración (que se señalan más adelante). Asimismo, persisten las asimetrías entre los Estados (es decir, desigualdades en términos de las capacidades estatales instaladas así como las disparidades estructurales y regulatorias de los sistemas y/o complejos de educación) y se experimentan obstáculos originados por la carestía de recursos financieros.

Con todo, el SEM cuenta con programas específicos para las áreas de trabajo y una burocracia relativamente estable en los Estados Parte. Se ha ampliado la participación de los Estados Asociados (los primeros en ser incluidos fueron Chile y Bolivia, ahora también Perú, Venezuela, Colombia y Ecuador participan del Sector)¹⁰, encamina acciones que congregan a un gran número de jóvenes (como es el caso del Parlamento Juvenil del MERCOSUR) e intenta, de manera activa, dotar de continuidad y sustentabilidad a sus actividades –en particular, aplicando a fuentes de financiamiento por medio de la cooperación internacional, como es el

caso de la OEA, el BID y la UE, a la par que ha conseguido instrumentar el Fondo Educativo de carácter permanente (DEC del CMC N° 06/11)–.

De manera recurrente, la preocupación en torno al financiamiento sostenible del sector ha estado presente en las entrevistas realizadas. En primer término, es menester señalar que el proyecto Parlamento Juvenil del MERCOSUR se financia con el apoyo de la OEA: la forma de conseguir estos recursos fue una estrategia encaminada de manera conjunta entre los Estados del MERCOSUR (y no como un acuerdo regional, dada las particularidades de este sistema de cooperación). En este sentido, es uno de los países el que presenta la propuesta a la OEA y los demás Estados adhieren. Respecto del BID, el SEM postuló al programa de “Bienes Públicos Regionales” para conseguir recursos para el área de educación superior, en particular en lo que compete a la acciones encaminadas para la acreditación de carreras: el proyecto fue pre-aprobado pero no se pudo ejecutar porque el citado programa del BID no permite gastar el financiamiento en viajes y la iniciativa de acreditación de carreras requiere de un presupuesto abultado en este rubro (dado que los pares expertos deben viajar a realizar los procesos de evaluación). Tercero, en lo que compete al financiamiento europeo, el SEM ha participado en los proyectos y acciones enfocadas a:

10. Queda planteado como interrogante para una profundización de esta investigación cómo será el proceso de incorporación de la República Bolivariana de Venezuela al SEM, en general, y a la política regional de acreditación de titulaciones, en particular. Además, en futuras indagaciones cabe cuestionar la situación de solapamiento, complementación, continuidad y/o contradicción entre la agenda regional para la educación superior del MERCOSUR y la de la reciente UNASUR.

por un lado, la educación superior como, por ejemplo, los programas Tunning, la movilidad interregional, etc. (Perrotta, 2008) y, por el otro, a la formación docente¹¹.

Finalmente, respecto del Fondo Educativo del MERCOSUR, los lentos avances se relacionan a cuestiones operativas: por un lado, lo relativo a la aprobación por la estructura formal de su creación, su reglamento de funcionamiento, la elección del órgano administrador (la CAF), etc.; por el otro, cuestiones puntuales según cada Estado aportante. El caso de Brasil es ilustrativo: ha manifestado su voluntad de realizar los aportes pertinentes (obligatorios) junto con aportes extraordinarios, sin embargo, el desembolso ha estado frenado por una norma interna que impide que el país coloque dinero en el exterior. En este sentido, el SEM no se encuentra ajeno a las paradojas y contradicciones que experimenta el modelo actual de integración regional por un MERCOSUR social, productivo y ciudadano, que colisiona con dos situaciones heredadas del auge del MERCOSUR comercial: por un lado, una estructura institucional desfasada respecto de los cambios experimentados desde el año 2002 y, por el otro, la persistencia de visiones e intereses sectoriales que pugnan por la apertura comercial de todas las áreas de integración (Perrotta, 2012a). En la XLIV RME realizada en junio del 2013, se

aprobó el documento “Criterios para la utilización del Fondo Educativo del MERCOSUR”, que incluye un formulario para la presentación de proyectos y un cronograma para el período 2013-2014.

Particularmente para el caso de la integración regional de la educación superior, además del hecho significativo de jerarquización del programa de acreditación a un sistema permanente (acuerdo internacional), se llevaron adelante varias ediciones del programa de movilidad académica entre carreras acreditadas y se lanzaron (tras largos procesos de negociación) acciones en pos de la creación de un núcleo de estudios¹² y para el fortalecimiento del área de posgrado. El núcleo cuenta con una publicación en línea sobre la educación superior en la región y en el año 2013 lanzó una convocatoria a proyectos de investigación bajo el formato de redes (con participantes de los países del MERCOSUR).

Un último elemento a destacar refiere a la visibilidad del SEM: los entrevistados coincidieron en señalar que uno de los elementos que debe profundizar el sector es la comunicabilidad de sus acciones. Esto es importante por dos motivos identificados por los informantes clave: el costo material de la implementación de programas regionales debe contar con legitimidad social ya que, en épocas de

11. Al respecto, González I. afirma que *“este último es el avance más importante del Sector porque permitiría la capacitación de los docentes del bloque con los mismos contenidos y con la edición de materiales en común para la totalidad de los mismos”* (González, I., 2009:26).

12. En efecto, el núcleo comenzó a funcionar “públicamente” (es decir, se realizó una primera reunión para darse a conocer en la comunidad académica y se lanzó su sitio Web) en el año 2012, durante la PPT argentina.

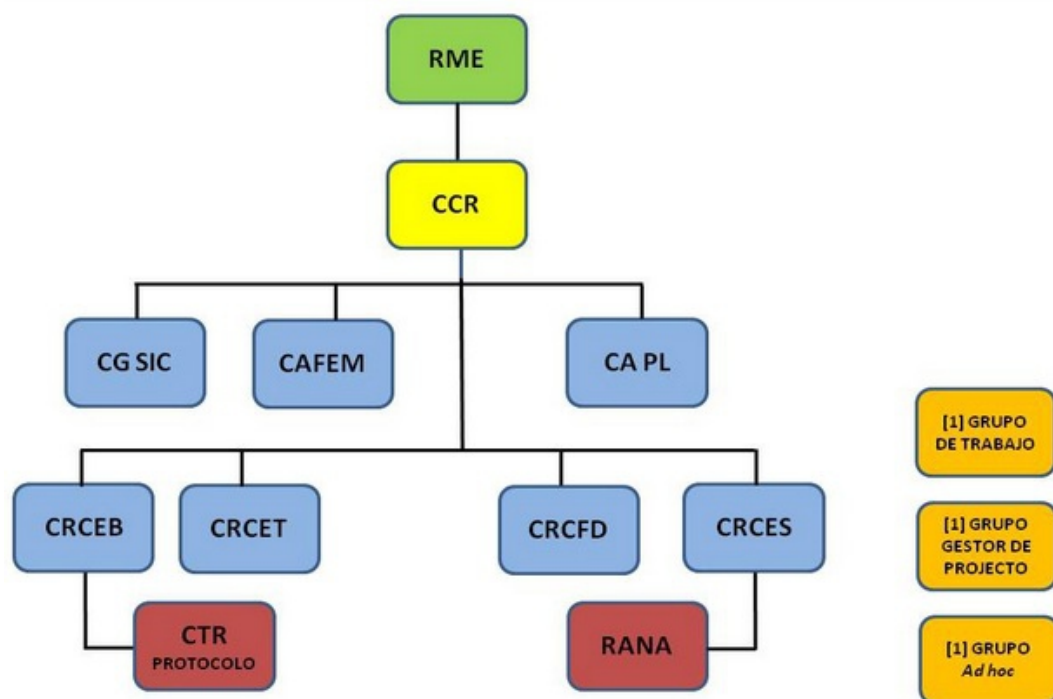
austeridad económica y/o crisis, se deben contar con los apoyos para justificar la continuidad de los mismos; segundo, para poder socializar y potenciar las acciones encaminadas y abonar a la construcción de una ciudadanía regional. Sobre este punto se han realizado esfuerzos para mejorar la distribución de la información (en particular en el caso de las convocatorias a proyectos y/o programas: desde los orientados a las universidades como los concursos de ensayos literarios y el Parlamento Juvenil) y la imagen pública del sector:

principalmente, el portal electrónico ha sido relanzado durante el año 2011, mejorando la disposición y búsqueda de la información (vale destacar que el acceso a la información es el nivel más elemental de participación de la sociedad civil).

3.1. La estructura institucional actual

La última versión de la institucionalidad del SEM se adopta en esta etapa, en vistas a acompañar las modificaciones (tanto las ampliaciones como las profundizaciones) de la agenda educativa:

Gráfico 1. Estructura institucional actual del Sector Educativo del MERCOSUR



Fuente: Tomado del Plan de Trabajo 2011-2015 del SEM.

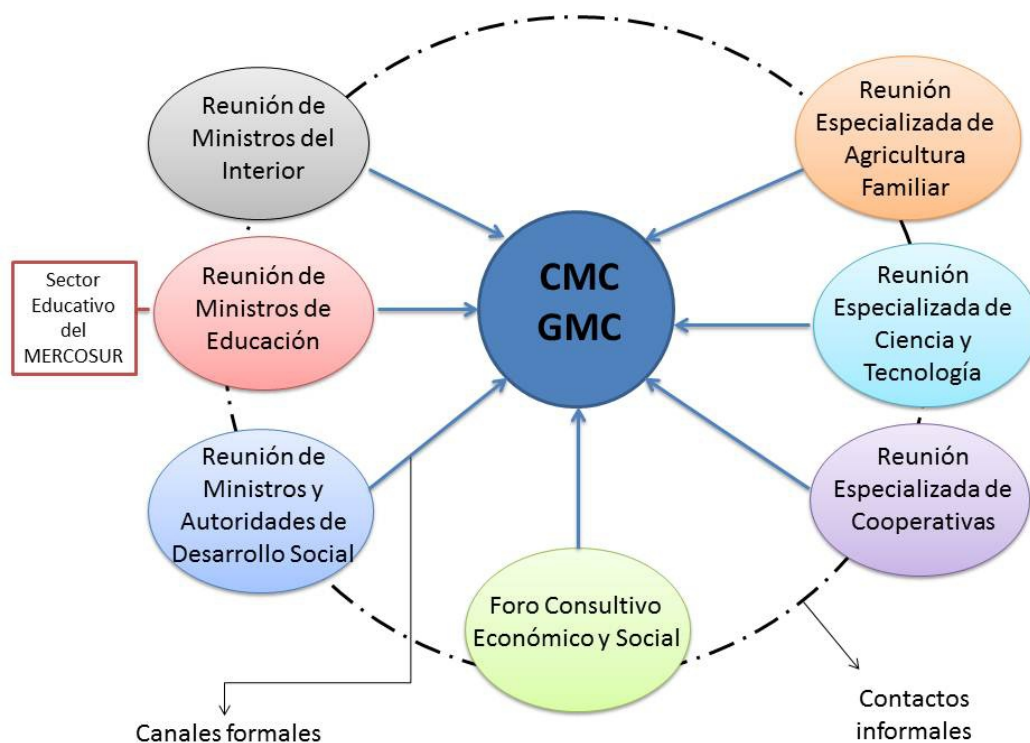
La Reunión de Ministros de Educación (RME), como autoridad máxima, adopta las decisiones del sector y establece las estrategias para llevar adelante sus objetivos. A continuación en la estructura funcional, y asistiendo a la RME, sigue el Comité Coordinador Regional (CCR), compuesto por funcionarios de carácter político y técnicos de los Ministerios (por ejemplo, coordinan el CCR los Directores de Cooperación Internacional –o denominación equivalente–, los cuales son asistidos por los técnicos de estas Direcciones Nacionales). El CCR, a su vez, es asesorado por cuatro Comisiones Regionales Coordinadoras de Área (CRC)¹³: Educación Básica (CRC-EB), Educación Superior (CRC-ES), Formación Docente (CRC-FD) y Educación Tecnológica (CRC-ET). Finalmente, existen instancias temporales, los Grupos Gestores de Proyectos (GGP), que son convocadas por el CCR para el desarrollo de planes y/o programas aprobados.

Todo el SEM cuenta con el apoyo del Sistema de Información y Comunicación (SIC) en lo que compete a la comunicación, información y gestión del conocimiento. Al esquema funcional del año 2001 (que excluía al CRC-FD) se incorporaron, más adelante y de manera progresiva, otras agencias dedicadas a asuntos específicos, de acuerdo al área de intervención. En lo que compete a la educación superior, particularmente, la instancia creada a los propósitos de acompañar el procedimiento de acreditación de carreras de grado es la

Reunión de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA). Su surgimiento se plasma en el artículo 13 del “Memorándum de Entendimiento sobre la Implementación de un Mecanismo Experimental de Acreditación de Carreras para el Reconocimiento de Títulos de Grado Universitario en los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile” (aprobado en el año 2002). Los funcionarios de las agencias nacionales de acreditación son los que encaminan las acciones de la RANA. Una segunda instancia de relevancia que se suma al marco institucional de funcionamiento del SEM ha sido el Comité Asesor del Fondo de Financiamiento Educativo del MERCOSUR

El SEM, a su vez, forma parte de la estructura institucional más amplia del MERCOSUR: la RME articula de manera funcional con el CMC (órgano que ha delegado buena parte de sus atribuciones al GMC). A modo de síntesis, considero que predomina un esquema institucional de “ejes y rayos” o “radial”, es decir, existe un centro que aglutina la toma de decisión y la información respecto del proceso de integración, que se encuentra relacionado con las diferentes áreas de política regional. Estas agencias permanecen como si fueran satélites, sin conexión formalizada entre las mismas (véase Gráfico 2).

13. Hasta mediados del 2011, existían tan sólo tres comisiones y la cuarta –dedicada a la formación docente– se adicionó en el último Plan aprobado y se plasmó en las DEC N° 5/11 y N° 6/11.

Gráfico 2. Estructura radial de funcionamiento en el MERCOSUR

Fuente: elaboración propia en Perrotta (2012). Colocamos sólo algunas instituciones porque el fin es ilustrativo.

La comprensión de esta dinámica radial de funcionamiento permite entrever cómo se originan las disfuncionalidades que experimentan, en el caso de esta investigación, los programas regionales para la educación superior en el MERCOSUR. En particular, una de las falencias principales para la profundización de las acciones de integración encaminadas estriba en la ausencia de canales formales de articulación interinstitucional. He denominado este

tipo de esquema *intergubernamentalismo radial*.

4. El análisis del desarrollo del SEM: avances y desafíos

La agenda de integración regional de la educación ha quedado permeada por las dinámicas de la orientación general del MERCOSUR, condicionando o brindando amplios márgenes de acción para encaminar los programas y políticas. La integración de la educación como

agenda regional se caracteriza por su institucionalización temprana (enero de 1992, a diez meses de la firma del TA), el reforzamiento de la estructura institucional desde entonces y la acumulación de experiencia, capacidades de gestión y relaciones basadas en la confianza. La combinación de estos rasgos explica su capacidad para desarrollar programas para la educación básica, técnica y superior. El surgimiento temprano de esta agenda –que podría catalogarse como “agenda no comercial”– expresa el hiato en torno a las finalidades de la integración regional. De hecho, buena parte de la justificación inicial para su incorporación en el proceso de integración regional se basó en la necesidad de contar con recursos formados que pudieran movilizarse libremente entre los países del bloque y en la importancia de formar una ciudadanía regional que dote de legitimidad al nuevo MERCOSUR. Sin embargo, también el lenguaje eficientista y la concepción de la educación como una mercancía que estaba calando hondo en cada Estado de la mano de las recomendaciones de los organismos internacionales, imprimieron dinámicas particulares a la forma en que se desarrolló la integración regional de esta agenda en los años iniciales.

La arquitectura político-institucional del MERCOSUR degenera limitaciones para su devenir. En lo que compete al lugar funcional dentro de la estructura institucional del MERCOSUR, el SEM depende jerárquicamente del CMC (órgano máximo del acuerdo de integración). En este sentido, la

aprobación final de los programas requiere del consenso al interior del mismo, previa venia –la mayoría de las veces– del GMC: si consideramos solamente como ejemplo las normativas que regulan la estructura del SEM, todas ellas son decisiones del CMC. Por supuesto, no es el CMC el órgano que las elabora, esta tarea es atribución de las diversas instancias del SEM, pero sí el que las convierte en normativa regional. Esta situación genera, primero, una jerarquización en el nivel regional de funcionarios que en el nivel nacional tienen la misma jerarquía: los Ministros de Relaciones Exteriores y de Economía (CMC) tienen un rol de mayor importancia funcional que los Ministros de Educación (RME) en el espacio MERCOSUR, situación que –en el nivel nacional– se basa en la igualdad. Además de la jerarquía diferencial entre los niveles, la pericia de los primeros es diferente respecto de la de los segundos: cabe preguntarse entonces la legitimidad técnica de las acciones (adoptadas y rechazadas) del CMC respecto de la RME. En segundo lugar, y en estrecha relación con el punto anterior, la dependencia orgánica puede generar bloqueos institucionales cuando el CMC no esté de acuerdo con las iniciativas del SEM; o bien el CMC puede aprobar decisiones que afectan al campo de la educación pese a que provengan de agencias diferentes al SEM. Sin embargo, la situación ha sido favorable ya que la agenda de integración educativa ha logrado encaminar un prolífico número de iniciativas en su área sin mayores inconvenientes.

En base al diagnóstico realizado por

Caetano, Vazquez y Ventura (2008), tres son los déficits institucionales —aplicados al SEM— a señalar. Estos déficits limitan, potencial o efectivamente, la capacidad política del Sector.

El *déficit funcional* estriba en la disfuncionalidades generadas por: la situación de jerarquías diferenciadas entre el nivel nacional y el regional; la persistencia de la concentración de la toma de decisiones en los ejecutivos nacionales (y, dentro de éstos, en los abocados al desarrollo de las áreas de integración económico-comercial así como, especialmente, las Cancillerías) en detrimento de poderes parlamentarios; la concentración del poder en los Estados y, dentro de éstos, en los que llevan la delantera respecto de los temas de la agenda de integración educativa; la concentración de la toma de decisiones en el marco de la rotación de las PPT y la ausencia de espacios de articulación interinstitucional tanto en el espacio regional como en el nacional. Pese a estas dificultades, considero que el SEM ha generado una cultura institucional y una agenda común en los temas que son de su competencia, lo que ha permitido el fortalecimiento de una visión regional (pese a la dinámica de funcionamiento intergubernamental con las citadas características) y no ha contado con bloqueos decisionales que sean necesarios señalar.

El *déficit material* refiere a la dimensión presupuestaria: al igual que todas las áreas temáticas del MERCOSUR, son los propios Estados los que financian la integración¹⁴. La creación de “fondos regionales” es un fenómeno reciente en el proceso de integración y se relaciona con el surgimiento de una etapa orientada a la resolución de las asimetrías, la inclusión social y la participación social-ciudadana. El primero de ellos ha sido el Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) en el año 2003 y, para el caso particular de la educación, el FEM. Aún no es posible realizar un balance cabal sobre el funcionamiento del mismo, sólo podemos señalar que, pese a su creación, la dimensión material continúa siendo débil en el área de integración educativa, si bien el FEM permite abrir los márgenes de acción al SEM. De hecho, su creación y puesta en marcha efectiva fue un proceso largo y complejo (como se analizó *ut supra*).

El *déficit de legitimidad democrática* refiere a tres dimensiones relacionadas: la rendición de cuentas, la presencia de visión regional y la legitimidad social y política¹⁵. En lo que refiere a la rendición de cuentas, los temas en cuestión son la transparencia del proceso de toma de decisiones y la existencia de mecanismos de consulta. Respecto de la legitimidad social y política el interrogante abierto cuestiona la representación de los actores

14. Salvo en el caso de la Secretaría Administrativa y del Parlamento del MERCOSUR que cuentan con presupuestos regionales, provenientes, mayoritariamente, de la cooperación internacional.

15. Estas tres dimensiones del déficit de legitimidad son las señaladas por Caetano, Vazquez y Ventura (2009) en el marco de la reflexión en torno a una reforma institucional para el MERCOSUR. Pese a que fueron ideadas para la totalidad de la arquitectura institucional regional, considero que son importantes para el análisis del SEM, en especial porque no se han realizado estudios similares al respecto

sociales y políticos en el marco de la toma de decisiones concentradas en los ejecutivos nacionales. Pues bien, el resultado del análisis del funcionamiento institucional del SEM da cuenta de un sistema opaco y cerrado, a saber: opaco, en un doble sentido ya que no sólo no se prevén mecanismos transparentes para realizar un seguimiento de la toma de decisiones al interior del mismo sino que tampoco su accionar es conocido por la opinión pública y/o la ciudadanía en general (denomino a éste, *déficit comunicacional*: el acceso a la información, vale destacar, es el primer mecanismo de participación). En lo que compete a la persistencia de una visión regional, considero que se ha logrado: la estabilidad de las burocracias recientes (por lo menos de los últimos diez años del proceso de integración) ha abonado no sólo a la profesionalización de las acciones encaminadas sino a que se promuevan los intereses regionales por encima de los nacionales. El desafío actual del SEM en este campo consiste en cómo incorporar canales para la participación de actores sociales: si bien existe un mecanismo de foros con la sociedad civil del MERCOSUR, los mismos no constituyen una práctica frecuente y se podría argumentar en torno a la pluralidad de espacios representados al observar los registros de participantes.

Los tres déficits señalados para el SEM permiten comprender el marco general en el cual se elaboran, deciden e implementan las políticas regionales para la educación. El SEM, por tanto, no se encuentra ajeno a las paradojas y contradicciones que experimenta el

modelo actual de integración regional por un MERCOSUR social, productivo y ciudadano, que choca con dos situaciones heredadas del auge del MERCOSUR comercial. Por un lado, una estructura institucional desfasada respecto de los cambios experimentados. Por el otro, la persistencia de visiones e intereses sectoriales que pugnan por la apertura comercial de todas las áreas de integración (Perrotta, 2012a, 2013).

Recapitulando, entre los avances del SEM se destaca: la puesta en marcha de programas focalizados tanto en educación básica como en educación superior; políticas regionales en el campo de la acreditación de la calidad de un conjunto de titulaciones (55 carreras en la fase experimental y 147 carreras del ARCU-SUR hasta el segundo semestre del 2012); programas de movilidad que se han ido ampliando (de la movilidad de estudiantes de grado vinculados a carreras acreditadas regionalmente –es decir, limitado a ese “club” de carreras– se ha ampliado a movilidad estudiantil de posgrado y docentes); espacios de encuentros entre jóvenes –tal como lo muestra la experiencia de Caminos y del Parlamento Juvenil– que apuntan a la construcción de ciudadanía; el trabajo en áreas de frontera de cara a la imposibilidad de contar con una injerencia efectiva sobre la totalidad de los establecimientos (lo que no es un dato menor tomando en consideración los procesos de descentralización de la educación durante los noventa); el inicio de actividades en la formación docente. Asimismo, entre los logros debe reconocerse la conformación de una burocracia regional que, pese al

funcionamiento por delegaciones nacionales, encamina programas en perspectiva común o compartida. Esta burocracia, además, ha logrado acumular experiencia en la gestión de este tipo de programas regionales y se encuentra transitando por un proceso de socialización mercosuriano.

En lo que refiere a las limitaciones, como se expuso, la imposibilidad del MERCOSUR actual de lograr una reforma político-institucional que permita “anclar” este nuevo escenario en vistas a darle sostenibilidad a los logros y al contexto político favorable (no formalizado). Con ello me refiero a que, salvo que se cristalicen por medio de estructuras duraderas (como tratados o instituciones regionales, no necesariamente supranacionales) las modificaciones ensayadas en el MERCOSUR solidario, los logros permanecen en una situación de precariedad e inestabilidad respecto de su continuidad y profundización. En esta línea, también resulta relevante señalar que el esquema decisional no puede seguir sosteniendo la jerarquización regional de facto de funcionarios que, en el nivel nacional, son pares. Luego, es menester evitar la dilación de los plazos y los bloqueos decisionales: para ello, podría evaluarse el hecho de contar con un esquema diferente de las PPT y que las decisiones se alcancen por sistemas de mayoría. Finalmente, el SEM –como otras Reuniones temáticas de Ministros o bien como algunas de las Reuniones Especializadas– debería evaluar contar con una estructura permanente, a modo de Secretaría Técnica o Instituto, capaz

de trascender la lógica del interés nacional y, además, salvaguardar las memorias institucionales de las acciones encaminadas a lo largo del tiempo. Este tipo de agencia, además, tendría un rol clave en la difusión y divulgación de las acciones del SEM, lo que contribuiría con su misión de fortalecer la ciudadanía regional.

Los desafíos de la agenda educativa del MERCOSUR, además de dar cuenta de las limitaciones señaladas, se encuentran en cómo lograr que la perspectiva inclusiva y orientada a la promoción de derechos alcanzada en la última década por varios de los Estados Parte pueda generar algún tipo de acción en el plano regional –en este punto, considero clave la articulación con la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social–. Segundo, en la misma línea, cómo articular la formación en los trayectos educativos formales con el sector de desarrollo científico y tecnológico, nuevamente, articulando con la Reunión Especializada de Ciencia y Tecnología; pero, también, atendiendo a sectores productivos como los agricultores familiares (que demandan un tipo diferencial de educación y de innovación tecnológica) y el sector de la economía social y el cooperativismo; lo que implica articular inter-institucionalmente con la Reunión Especializada de Agricultura Familiar y la Reunión Especializada de Cooperativas. Tercero, y en relación con el primer punto, teniendo en cuenta que ya en dos de los cinco Estados Parte los gobiernos lanzaron programas de incorporación de tecnologías en la enseñanza formal (Programa Conectar Igualdad y Programa Ceibal en Argentina

y Uruguay, respectivamente), el desafío consiste en elaborar contenidos multimediales en clave regional que tiendan, progresivamente, a la construcción de ciudadanía regional en los jóvenes, pero también en sus docentes y sus familias. Cuarto, coordinar acciones (o delimitar espacios o temas de injerencia) con lo que se desarrolla en el ámbito de la UNASUR para evitar solapamientos y, en especial, desgaste de recursos. Quinto, considero que las dos líneas temáticas a profundizar por este SEM son: el área de formación docente ya que es clave para contribuir a procesos de enseñanza-aprendizaje desde una perspectiva regional y, por qué no, adoptando pedagogías latinoamericanas y el núcleo de estudios e investigaciones en educación superior, en vistas a contribuir con investigaciones sobre la región que permitan elaborar políticas regionales, así como también dar a conocer los avances del MERCOSUR educativo.^d

Bibliografía

- Botto, M. (2007). *Saber y política en América Latina: El uso del conocimiento en las negociaciones comerciales internacionales*. Buenos Aires: Prometeo Libros Editorial.
- Caetano, G. (2006). "Parlamento Regional y Sociedad Civil en el proceso de integración ¿Una nueva oportunidad para «otro» Mercosur?". En *Análisis y Propuestas* N°24, Montevideo.
- Caetano, G., Vazquez, M., y Ventura, D. (2009). "Reforma institucional del MERCOSUR: análisis de un reto". En G. Caetano (Ed.), *La reforma institucional del MERCOSUR. Del diagnóstico a las propuestas* (pp. 21-77). Montevideo: Trilce.
- Correa, R. (2007). "Una academia comprometida con América Latina. Discurso del Presidente de la República del Ecuador en conmemoración de los 50 años de la FLACSO". En *Umbrales de América del Sur* N°6, (pp.97-106). Accesible en: http://www.cepes.org.ar/umbrales_edicion_6.php
- Ferrer, A. (2008). "Densidad nacional y densidad regional". En *densidades* N°1 (pp. 7-11).
- Giacalone, R. (2004). *La regionalización del acero en América Latina: el caso del Consorcio Amazona*. Buenos Aires: Biblos.
- González, I. (2009). "Etapas de la cooperación internacional en el Sector Educativo del MERCOSUR". En *Cuadernos Iberoamericanos de Integración*, N° 4.
- González, L. (2011). "La Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR. Creación y avances de un novedoso espacio en la agenda de la integración regional". En *densidades* N°8, (pp. 59-78).
- Hettne, B., y Söderbaum, F. (2002). Theorising the rise of Regionness. En Shaun Breslin, Christopher Hughes, Nicola Phillips y Ben Rosamond (Eds.), *New Regionalisms in the Global Political Economy. Theories and cases* (pp. 33-47). London: Routledge.
- Inchauspe, E. (2009). *Integración Productiva en el MERCOSUR: continuidades y rupturas en esta nueva agenda de cooperación regional*. Trabajo presentado en IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político.

Inchauspe, E., y Perrotta, D. (2008). *El Mercado Común del Sur: ¿más que un acuerdo de integración regional comercial?* Trabajo presentado en Jornadas de Jóvenes Investigadores de la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo.

Perrotta, D. (2009). *La cooperación en materia de educación superior y en ciencia y tecnología en el MERCOSUR: balances y desafíos*. Trabajo presentado en IX Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político.

Perrotta, D. (2010). *El juicio de Osiris: visibilizando la integración positiva en la balanza del MERCOSUR a partir de la agenda de educación*. Trabajo presentado en V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política.

Perrotta, D. (2011). "Integración, Estado y mercado en la política regional de la educación del MERCOSUR". En *Puente @ Europa*, Año IX, N° 2, (pp.44-57).

Perrotta, D. (2012a). *La integración regional de la educación superior en el MERCOSUR en el marco de la orientación general del bloque y la tensión entre un modelo solidario y otro competitivo: el caso de los programas regionales de acreditación de carreras de grado (del MEXA al ARCU-SUR, 1998-2008)*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Buenos Aires.

Perrotta, D. (2012b). ¿Realidades presentes – conceptos ausentes? La relación entre los niveles nacional y regional en la construcción de políticas de educación superior en el MERCOSUR. En *Revista del Núcleo de Estudios e Investigaciones en Educación Superior del MERCOSUR* N°1, (pp. 4-17).

Perrotta, D. (2013). *El regionalismo de la educación superior en el proceso de*

integración regional del MERCOSUR: políticas de coordinación, complementación, convergencia y armonización en las iniciativas de acreditación de la calidad de carreras de grado (1998-2012). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede académica Argentina, Buenos Aires.

Perrotta, D., y Vazquez, M. (2010). *El MERCOSUR de las políticas públicas regionales. Las agendas en desarrollo social y educación*. Montevideo: CEFIR - In Went.

Porcelli, E. (2009). "El Parlamento del MERCOSUR; entre la profundización y la irrelevancia". En *El Príncipe*, Año 3, N°2, (pp.39-56).

Porta, F. (2006). "Cómo reinsertar el MERCOSUR en una agenda de desarrollo. Problemas y políticas". En *Cuadernos del CENDES*, Vol. 23, N°63 (pp.2-26?).

Riggirozzi, P., y Tussie, D. (2012). *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism in Latin America*. En P. Riggirozzi y D. Tussie (Eds.), *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism. The case of Latin America* Vol. 4 (pp. 1-16). Dordrecht: Springer.

Sánchez Bajo, C. (1999). "MERCOSUR's Open Regionalism and Regulation: Focusing on the Petrochemical and Steel Sectors". En *Iberoamericana – Nordic Journal of Latin America and Caribbean Studies*, Vol. XXIX:1-2.

Scharpf, F. (2001). *Notes toward a theory of multilevel governing in Europe*. Scandinavian.

Vazquez, M. (2011). "El MERCOSUR social. Cambio político y nueva identidad para el proceso de integración regional en América del Sur". En Gerardo Caetano (Ed.), *MERCOSUR 20 años*. Montevideo: CEFIR-Trilce.

Vilas, C. (2011). *Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos*

en América Latina. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa.

Warleigh-Lack, A. (2006). "Towards a Conceptual Framework for Regionalisation: Bridging 'New Regionalism' and 'Integration Theory'". En *Review of International Political Economy*, Vol. 13, N°5 (pp. 750-771?).

Warleigh-Lack, A., y Van Langenhove, L. (2010). "Rethinking EU Studies: The Contribution of Comparative Regionalism". En *Journal of European Integration*, Vol. 32, N6 (pp. 541-562).■